
第 10 章

中国の調停外交

——グローバル・サウスにおける中国の影響力の拡張——

青山 瑠妙

1. グローバル・サウスと中国の調停外交

政治的、経済的、軍事的、そしてイデオロギー的な米中対立が高まるなか、「グローバル・サウス」という言葉が近年ますます注目されるようになった。

ロシアによるウクライナ侵攻をめぐり、2022年3月2日の国連総会において賛成141、反対5、棄権35と圧倒的多数でロシア非難決議案が可決された。しかし国際社会において、ロシアに対して強い制裁措置を科すという意見が残念ながら過半数をとることは難しい状況にある。4月7日に行われたロシアを人権理事会から追放する決議案に関しては、賛成93、反対24、棄権58という結果となり、反対と棄権を表明した国々が多い。こうしたウクライナ侵攻をめぐる動きにおいて、中国と「グローバル・サウス」に属しているアジア、アフリカ、中東の国々との立場が比較的に近いことで、日米西欧諸国と中国との対立的構図に与える影響が懸念されている。

「グローバル・サウス」において中国の影響力は増大しているのか？ この問題に対する答えは必ずしも明確ではないが、しかしながら後述のように、中国は調停外交を通じて、「グローバル・サウス」における影響力を拡大させようとしている。

むしろ中国はその対外政策において、「グローバル・サウス」という概念を有していない。冷戦後中国政府は一貫して「大国外交」、「周辺諸国に対する外交」、「発展途上国に対する外交」、「多国間外交」を自国の対外政策の重要な柱として据えているが、2022年10月に開催された中国共産党第20回党大会で示された習近平政権の対外政策において、西側先進国と協調の流れは著しく退潮し、「周辺国外交」と「発展途上

国に対する外交」を重視する姿勢が顕著となった。こうした政策の特徴が中国の「多国間外交」にも影を落とし、様々な多国間協力のなかでも中国は G20、BRICS 外交、上海協力機構を特に重視するようになった¹。こうした中国の対外政策の流れを汲み、本稿では、中国のアジア外交と発展途上国外交を「グローバル・サウス」と定義し²、分析を行うこととする。

中国の対外政策の展開は中国の政治体制の特徴を色濃く反映している。中国の政治システムの最大の特徴は「統制 (control)」を何よりも重要視しており、政策決定と執行において「計画」と「監督」が常に包含されている。マーク・ウーが論じるように、「中国モデル」はほかの国と異なる独特の構造を有している。国家政策決定における計画性、政策執行における国家関与、国家と民間の強い結びつきといった中国的な特徴を持ったガバナンスモデル—「中国株式会社」—により、中国は急速な経済成長を成し遂げた³のである。つまり、「断片化・分散化・国際化」あるいは「集権化、内向きの姿勢」などの二分法だけでは、中国の外交展開の複雑さとその影響を理解することは難しく⁴、中国を「unconventional great power」⁵として、本稿で定義する「グローバル・サウス」となるアジアを含めた発展途上国と中国の関係を理解する必要がある。

グローバル・サウスにおいて影響力を高めるために、中国は調停外交を展開している。調停外交（仲介外交）とは、武力あるいは法的手法ではなく外交手段を用いて、当事者の同意のもと、部外者の力を通じて衝突を管理するプロセスである⁶。スイスやドイツなどの西欧諸国にとって調停外交は馴染み深い外交手段であるが、近年の新興大国も調停外交を利用し、国際的なプレゼンスを高めようとしている⁷。

21 世紀以降、中国も国際舞台での発言力と影響力を高めるツールとして、調停外交に力を入れ始めている。調停外交のケースとして、中国は国際的に注目度の高い問題を選ぶことが多く、また一帯一路沿線国の問題に特に関心を寄せているという⁸。

2022 年 6 月 20 日から 21 日にかけて、中国はエチオピアの首都アディスアベバで「アフリカの角平和会議」を主催し、調停外交を展開した。同会議にはエチオピアのほか、ジブチ、ソマリア、ケニア、ウガンダ、スーダン、南スーダンが参加した。中国のアフリカの角問題特使である薛冰特使は同会議において上「グローバル発展イニシアティブ (GDI)」、「グローバル安全保障イニシアティブ (GSI)」の重要性を強調し、持続的発展と共同安全を目指すために、中国は 2022 年初めに「アフリカの角発展構想」を提案し、アフリカの平和と発展に力を注ぐと発言した⁹。「アフリカの角平和会議」はアフリカの東部地域の紛争に今後中国が一層関与していくことを意味している。

本稿はアジアにおける中国の調停外交に焦点を当てその特徴を分析することとする。中東、アフリカなどの地域と異なり、アジア地域における紛争の行方は中国の安全保障環境そのものに直結している。こうした意味で、アジアにおける中国の調停外交は中国にとって格別に重要であり、また安全保障上の意味合いが強い。

ミャンマーのバンロン会議やロヒンギャ問題、アフガニスタン情勢をめぐる調停はいずれも継続中でありながら、中国自身の社会安定や一帯一路の行方を左右する重要な事例となる。そこで、本稿はミャンマーやアフガニスタンの紛争問題における中国の調停外交を通じて、その変化と特徴を明らかにする。

2. 「内政不干涉」原則とアジアにおける調停外交

「内政不干涉」原則は中国外交の中でも最も重要な原則の一つとして注目されており、特に米中対立がエスカレートする今日において、中国の外交官やスポークスマンが頻繁に使用する常套句ともなっている。

レトリック上において中国政府が「内政不干涉」原則を放棄することは短期的に考えにくい。国内からは「内政不干涉」原則を見直す声がすでに幾度も上がっており、「創造的介入」、「建設的介入」、「協商介入」など様々な提案がなされている¹⁰。実際のところ、大国として成長を遂げた中国は海外の経済権益を擁護する必要がある、また大国として責任を果たそうとしているなかで、「内政不干涉」原則を固持することも難しい。

こうした「内政不干涉」原則と中国の大国としてのアイデンティティのジレンマを解消するために、中国政府は調停外交に乗り出したのである¹¹。2000年代初頭から、六者会談を主催し、南北スーダンの交渉を仲介するなど、当時「中国の新外交」と評価された¹²ほど、積極的な外交展開を見せている。

アジア地域における紛争の行方が自国の安全保障環境を直接左右することから、アジア地域での紛争介入に中国は特に積極的な姿勢を示している。中国政府は特使を新設し(表1)、関係国で仲介の役割を果たそうとしている。

六者会合に加えて、いま、中国はミャンマーのロヒンギャ難民問題とアフガニスタン問題に積極的に関与している。中国・ミャンマー石油パイプラインはマラッカ海峡への依存を減らすことができる重要なエネルギー輸送ルートであり、ミャンマーは中国のエネルギー安全保障を確保する上で重要な役割を果たしている。またインド洋に

表1 アジアにおける中国の特使

アフガン問題特使	孫玉璽	2014年7月～2015年11月
	劉健	2020年1月～2021年7月
	岳曉勇	2021年7月～
朝鮮半島問題大使*	寧賦魁	2003年10月～2005年8月
	李濱	2005年9月～2006年4月
	陳乃清	2007年4月～2009年1月
	楊厚蘭	2009年2月～2011年
朝鮮半島問題特別代表	武大偉	2010年2月～2017年8月
	孔鉉佑	2017年8月～2021年7月
	劉曉明	2021年7月～
アジア問題特使	王英凡	2013年3月～2015年10月
	孫国祥	2015年10月～

* 2011年以降は、朝鮮半島問題特別代表が主な業務を担当するようになる。

筆者作成

面したミャンマーは中国にとって海への貴重なアクセスルートともなっている。

中国政府が2015年3月に公表した6つの陸のシルクロードのうち、中国・インドシナ半島国際経済回廊とBCIM（バングラデシュ、中国、インド、ミャンマー）経済回廊がミャンマーの積極的な参加を必要としている。ミャンマーはBCIMの参加国であり、中国とミャンマーを結ぶ鉄道・道路、瀾滄江・メコン川協力は中国・インドシナ半島国際経済回廊の重要な一環として組み込まれている。さらに、ミャンマーは中国が積極的に推し進めている「情報シルクロード（情報系網之路）」のなかでも重要な位置を占めている。こうしたことを背景に、後述のように、中国はいま積極的に中国・ミャンマー経済回廊を推進している。

インドの消極的な姿勢により、BCIMが進捗をみせないなか、中国ではBCIMを切り崩した多国間協力（「小多辺」）の提案が多く出された。中国・アフガニスタン・パキスタンの三カ国協力、中国・ミャンマー・バングラデシュの三カ国協力、または中国・スリランカ・モルディブ・バングラデシュの四カ国協力など、様々な構想が考案されているなか、アフガニスタンを一带一路に組み込む発想が徐々に中国で浸透するようになった。

3. ミャンマー：パンロン会議とロヒンギャ問題

2011年3月にテイン・セイン（Thein Sein）政権が誕生し、ミャンマーでの平和プロセスが徐々に動き始めた。2013年11月からスタートし9回の交渉を経て、2015年10月に、ミャンマー政府と少数民族8勢力との間で停戦合意文書（NCA）が締結された¹³。

ミャンマーの平和プロセスにおいては、多くの国が調停外交に尽力している。2013年にミャンマー国民和解担当日本政府代表に就任した日本財団会長の笹川陽平は100回以上もミャンマーに足を運び¹⁴、日本政府も経済協力、資金援助、人材育成などを通じてミャンマーの民主化を支援してきた。

中国も2013年ごろからミャンマーでの調停外交に乗り出した。2011年6月から、国軍とカチン州の反政府組織カチン独立機構（KIO）との戦闘がエスカレートするようになり、テイン・セイン政府の主導する平和プロセスが動きだした後も中国の国境に近いミャンマー北東部での武力衝突が断続的に続いていたからである。

そして、中国の周辺地域において外国勢力を排除することも中国が調停外交に乗り出した大きな理由である。2013年にKIOとミャンマー政府との交渉にオブザーバーとして参加するよう、KIOは国連やアメリカ、イギリス、国連、中国に働きかけた。中国は交渉を通じて自国の国境あたりまでアメリカやイギリスの勢力が浸透してしまうのではないかと非常に警戒し、KIOのこうした動きをけん制しつつ、ミャンマーの国内衝突問題の国際化に反対する政策を強く主張するようになった¹⁵。

中国国境に近い地域での紛争に他国が関与してこないためにも、中国は紛争の調停者としての役割を果たそうとした。2013年2月にミャンマー政府とKIOの初会合は中国の雲南省瑞麗で開催され、中国もオブザーバーとして参加した¹⁶。さらに中国政府はミャンマーの平和プロセスが主な役目となるアジア問題特使のポストを新設した。

(1) パンロン平和会議とパンロン協定

2015年に停戦合意文書¹⁷が調印されたことでタイとミャンマーの国境地域は平和を取り戻しつつあるが、中国とミャンマー国境地域での衝突は途絶えることなく、むしろ激しくなる傾向にあった。

ミャンマー北部の衝突の解決を促進するために、中国主催のパンロン（Panlong）平和会議が2016年8月31日から9月4日にかけて開催された。しかし武装解除を

求めるミャンマー政府と自治を求める少数民族勢力との隔たりは大きく、2016年10月以降、北部同盟¹⁸とミャンマー国軍との武力衝突がむしろ激しくなった。

2017年3月に衝突を逃れようと多くの難民が中国に流入した。こうしたなか、2017年5月24日から29日にかけて、中国は第2回パンロン平和会議を主催し、少数民族勢力に停戦協定を結ぶよう促した¹⁹。第2回の会議に先立ち、アジア問題特使である孫国祥が北部同盟の代表と昆明で会談した。こうした努力が実り、北部同盟の代表もパンロン平和会議に参加し、参加者の間でパンロン協定が調印された。しかしながらパンロン協定は衝突を防ぐうえで大きな前進をもたらすことはできず、会議後も紛争が続いた。

そして2018年7月11日に、第3回パンロン平和会議がネピドーで開催された²⁰。この会議においては紛争解決につながる合意に達することすらできなかった。その後も、北部同盟と政府の間で交渉は続けられているが、衝突はいまなお続いている²¹。

2021年2月1日、ミャンマー国軍はアウンサンスーチー国家顧問の率いる政権を覆すクーデターを実施し、政権を掌握した。クーデター以降、2021年4月に国民統一政府(National Unity Government: NUG)が設立され、カチン州の政治家である Duwa Lashi La が大統領代理となり、国軍に対して全面戦争を宣言した。また国軍に反発する一部の民主派は少数民族武装勢力と共闘し、各地でゲリラ戦を展開している²²。

こうしたなか、中国は国軍トップが率いる政府との関係強化を図りながらも、アウンサンスーチー前国家顧問や少数民族武装勢力との関係をも維持しようとしている。そして、中国はミャンマー問題に関する東南アジア諸国連合(ASEAN)の5つの主張を支持しつつ、外部による不当介入に反対する立場を表明した²³。

こうした行動原理に基づき、2021年7月に、中国政府はカチン独立軍(Kachin Independence Army: KIA)に1万回分のワクチンを提供し、また同月にミャンマー政府にも73.6万回分のワクチンを提供した²⁴。2021年8月21日から28日にかけて、アジア問題特使の孫国祥がミャンマーを訪問し、国軍トップであるミン・アウン・フライン(Min Aung Hlaing)と会談した。その際に、孫国祥はアウンサンスーチーとの面会を求めたが断られた²⁵。ミャンマー滞在中に、孫国祥は国軍と抗戦している一部の少数民族武装勢力との話し合いも持ったが、北部同盟のなかの4つの組織が国軍との交渉を拒んでいるという²⁶。

(2) ロヒンギャ問題

2017年8月下旬、ミャンマーの治安部隊がロヒンギャの武装集団に対する掃討作

戦を実施し、60万人以上のロヒンギャ人が隣国のバングラデシュに逃れた²⁷。

このロヒンギャ危機が発生する前から、中国はロヒンギャ問題をめぐる調停外交を展開していた。2017年4月24日から27日に孫国祥がバングラデシュを訪れた際に仲介を申し出たのである²⁸。

ミャンマー政府の掃討作戦をめぐり、「ジェノサイドのリスクがある」²⁹との指摘があがるなか、中国はミャンマー政府を支持する姿勢を前面に打ち出し、ロヒンギャ問題の「国際化」に反対する姿勢を貫いた。2017年11月に中国政府は「停戦、帰還、発展（止暴、遣返、発展）」の三段階構想を打ち出した³⁰。王毅外相はバングラデシュとミャンマーを訪問し、その成果として11月23日にミャンマーとバングラデシュの両国は難民を速やかに帰還させる方針で合意した。そして2018年1月16日に、両国政府はさらに2年以内に帰還を完了させることで合意した³¹。

中国の調停外交は目に見える成果を生み出していないが、いままその努力は続けられている。2021年1月19日に、ロヒンギャ難民問題をめぐり、羅照輝外交部副部長がバングラデシュ、ミャンマーとの三者オンライン会議を主催した。王毅がその前の週（2021年1月）にミャンマーを訪問した際に提案した難民帰還に関する試験的な取り組みを実現するためのオンライン会議であるが、中国は「まず試しに実行する（先行先試）」政策を強く主張し、早期に最初の帰還を実現しようとした。そして、参加国は三者会議の持続的な開催、貧困撲滅、コロナ対策、ロヒンギャ問題を国際化させない、政治問題化させないことについて合意したという³²。

(3) ミャンマーとの関係深化

前述したように、ロヒンギャ危機以前から、中国は同問題をめぐる解決法を探るべくミャンマーとバングラデシュの間を仲介し、2国間交渉で解決の道を探ろうとした。調停外交と同時に進行しているのは、ミャンマーとの関係を強化し、一帯一路構想を推進する中国の取り組みであった。

2011年の民政移管以降、ミャンマー政府は両国の経済協力の象徴的なプロジェクトであったミツソンダム建設を中止させるなど、中国と距離をとるようになり、欧米との関係改善に力を入れた。しかし2015年6月に国民民主連盟（NLD）党首のアウンサンスーチーが中国を訪問し、習近平国家主席との会談以降、中国とミャンマーの関係は改善傾向に転じ、2017年ごろから急速な進展をみせた。

2017年4月にミャンマーのテイン・チョー大統領が訪中した際に、両国は経済貿易、農業、電力、インフラ、生産能力などの領域での協力強化について確認した³³。そし

て翌5月、両国はさらに一帯一路協力に関する覚書、国境地域での3つの経済協力区に関する覚書に調印した³⁴。

ロヒンギャ問題を仲介するために2017年11月にミャンマーを訪れた王毅外相は中国とミャンマーの経済回廊を提案した。この経済回廊は「『人』字型の経済回廊」とも称され、昆明・瑞麗を起点とし、ミャンマーのマングレーに至る。マングレーからは枝分かれし、一つのルートはネピドーを経由してマングレーからヤンゴンに至るルートであり、もう一つはマングレーとミャンマー西部ラカイン州のチャウピューを結ぶルートである。2017年12月のアウンサンスーチー訪中の際に、中国・ミャンマーの経済回廊について両国は再度確認し、経済回廊の建設が本格的に動き出した。

2018年9月9日、中国・ミャンマー経済回廊に関する覚書が調印された。同月11日に、中国・ミャンマー経済回廊共同委員会の初会合が北京で開かれ、発展計画、生産能力と投資、交通、エネルギー、農業、国境経済協力区、デジタルシルクロード、生態環境、観光、金融、情報通信、地方政府間の協力の12の重点領域でそれぞれワーキンググループを設置することに合意した³⁵。そして同9月13日に、中国・ミャンマー経済回廊フォーラムが広西チワン族自治区の南寧で開催された。さらに11月に、中国とミャンマー政府はチャウピューでの大規模湾岸建設に関する協定を結び³⁶、2020年8月にその建設に携わる合弁企業が設立された³⁷。

中国・ミャンマー経済回廊を推進するために地方政府間の協力も展開されている。中国の保山市政府とカチン州政府の間でも協力に関する覚書が締結されており、マングレーで工業園や貿易区、ミツチナーで経済開発区に関する協力が合意した。

2020年1月17日から18日にかけて習近平国家主席がミャンマーを訪問し、共同声明を発表した。チャウピューの経済特区、中国・ミャンマー国境地域の経済協力区、ヤンゴンのニューシティプロジェクト、そして道路・鉄道、電力エネルギーなどのインフラ建設を中心に、中国・ミャンマー経済回廊を推進することが共同声明に盛り込まれた³⁸。

このように、中国・ミャンマー経済回廊は一帯一路構想の重要な一環として習近平国家主席の肝いりのプロジェクトである。しかしながら、チャウピューまでのルートは中国の重要な石油輸送ルートでありながら、ミャンマーの武力衝突が最も集中する地域でもあり、ミャンマー北部の武力衝突は中国・ミャンマー経済回廊（「『人』字型構想」）のネックとなっている。特に2017年8月のロヒンギャ危機以降、ロヒンギャ救世軍（ARSA）と若開軍（AA）による襲撃など、中国・ミャンマー経済回廊の開発がなかなか進められないのが実情である。

中国はミャンマーで農業、鉄道など多大な投資を行っているが、2018年5月と2019年8月の武力衝突で、瑞麗から貨物が輸送できず、中国企業の農産物の収穫もできない事態が生じた。2021年8月31日に、中国がシンガポール・ヤンゴン・雲南を結ぶ貨物輸送実験の成功を宣言するほど、経済回廊の沿線の治安は厳しい状況にある³⁹。また中国とミャンマーを結ぶ鉄道プロジェクトのフィージビリティ報告は完成したものの、戦闘が続くなか、建設の着工にはこぎつけられていない。

以上のように、中国は調停外交を行いつつ、2017年ごろからミャンマーとの間で一帯一路構想を精力的に推し進めている。クーデター以降も中国政府は調停外交を継続し、多くの当事者との関係を維持しつつ国軍政府との関係も深めることで、一帯一路構想を推進している。2021年8月、中国はミャンマー政府と協定を結び、瀾滄・メコン川協力の21プロジェクトに、600万ドル超の資金を提供した⁴⁰。

4. アフガニスタン

中国とアフガニスタンの国境は76kmしかない。しかしながらアフガニスタンは中国にとってシルクロード経済ベルトの中心的な地域であり、中央アジア、西アジア、南アジア、中東を連携する枢軸である。

冷戦終結から長い間、中国のアフガニスタン問題への関与は主に多国間の枠組みを通じて行われていた⁴¹。中国のアフガニスタンへの主な投資は、メス・アイナクでの銅鉱山開発（Aynak copper）とアムダリア川流域（Amu Darya basin）での石油ガス開発である。中国におけるアフガニスタンに関する学術研究も2001年以降徐々に増え、2009年には研究に関してある程度の層と蓄積があるようになったという⁴²。

こうしたことを背景として、2012年2月に、中国は初めて中国・アフガニスタン・パキスタンの三カ国会談を主催した。そして同年6月に、中国とアフガニスタンとの間で戦略的協力パートナーシップを結び、アフガニスタンに対して1.5億人民元の無償援助を表明し、同年9月に政治局常務委員の周永康（2014年汚職で摘発）がアフガニスタンを訪問した。

2012年の時点で中国はすでに、タリバンの復帰は避けられず、アメリカ撤退後にタリバンは政権をとる可能性があるともみていた⁴³。こうしたなか、2014年から2015年に、中国のアフガニスタン政策を転換させ、「経済の損失を食い止め（経済止損）」、「アフガニスタン問題に深く介入する（深度介入）」⁴⁴ ことにした。

軍事介入しないことについてはコンセンサスが得られているが、どこまでアフガニスタン問題に介入するかについては中国の学者の間で意見が分かれている。多くの学者は最小限の介入にとどめるべきだと主張していたが、積極的に介入したほうが良いとの意見もあった。そうした積極的介入を主張する学者たちは中国、アメリカ、ロシア、パキスタンによる多国間の協力（extended troika）を進め、中国・パキスタン、中国・イランの二国間外交を同時に展開し、中国の一带一路構想にアフガニスタンを迎え入れるべきだという意見⁴⁵を披歴した。

アフガニスタン問題に関連して同時に進んでいるのは上海協力機構（SCO）をめぐる議論である。2004年にSCOにSCO・アフガニスタン連絡グループを設置することが決定されたが、SCOのアフガニスタンへの関与は麻薬や密輸問題に限られていた。2012年にアフガニスタンがSCOのオブザーバーとなったことを受け、アフガニスタン情勢を見据えてSCOが地域の安全保障において今後より大きな役割を果たすべきだという意見⁴⁶が中国で数多く提起された。とはいえ、SCO諸国の間では、アフガニスタン問題に加え、中央アジアにおける反テロ、麻薬密売や組織犯罪などで、より積極的に多国間協力を推進し、これらをアクションプランに盛り込むべきだという提案がある一方、SCOが果たせる役割は現段階において限定的であり、中国西北地域の安全ですら担保できないという悲観的な意見⁴⁷もあった。

こうしたなか、中国政府はこの時期からアフガニスタン問題に積極的に関与し、調停外交を展開するようになった。2014年7月に、中国政府は孫玉璽をアフガン問題特使に任命した。

2014年10月に、中国が初めて主催したアフガニスタン問題に関するイスタンブール・プロセス第4回閣僚会議が北京で開催された。同会議において、李克強首相はアフガニスタン問題に関する中国の5つの主張を提起した。5つの主張とは、1. アフガニスタン人によるアフガニスタン統治（阿人治阿）、2. 平和と政治和解のプロセスへの支持、3. 経済再建の加速、4. 発展の道の模索、5. 外部による支持の強化⁴⁸である。

上記の主張に合わせて、中国はアフガニスタンとの間で戦略協力パートナーシップを結び、中国から5億元（2014年）の無償援助、向こう3年間で15億元の無償援助、3000名の人材育成と500名の奨学金枠を約束した⁴⁹。さらに、中国はアフガニスタンに一带一路構想への参加を呼びかけ、今後ワーキンググループを派遣し、具体的な協力項目について検討するとした⁵⁰。

そして新疆で展開されている東トルキスタン独立運動に対処するために、2014年

11月末に、国務委員郭声琨がアフガニスタンを訪問し、東トルキスタン運動に関連した越境犯罪に関する協力を議論した⁵¹。

2014年のこうした動きは中国のアフガニスタンに対する大きな政策転換を意味する。2001年から2013年までの援助総額が20億人民元であった⁵²ことを考慮すると、李克強首相の2014年の1年だけで5億元という支援の約束は破格の金額であるといえる。

同時に、中国は調停外交にも力を入れるようになった。タリバンが今後政権を握る可能性があると思込んだ中国政府は2014年にタリバンの代表団と2度にわたり接触し、アメリカとタリバンの橋渡し役を果たそうとした⁵³。また2015年5月に、中国の仲介により、アフガニスタン政府代表とタリバン代表がウルムチで会談を行った⁵⁴。

このほか、アフガニスタン問題をめぐり、アメリカ、パキスタン、アフガニスタンと中国の会談（the Quadrilateral Coordination Group: QCG）、中国・アフガニスタン・パキスタンの戦略対話⁵⁵、中国・ロシア・インドの三者会談、中国・イランや中国・パキスタンの二国間協議も行われた。

アフガニスタンを一帯一路構想に参加させ、さらに中国・パキスタン経済回廊とアフガニスタンを連結させる動きも出てきている。しかしこの構想を実現する上で、まずタリバンと関係の近いパキスタンとアフガニスタン政府との関係改善を進める必要があった。そのため、2017年6月、王毅がアフガニスタンとパキスタンを訪問し、中国はアフガニスタンとパキスタンとの緊張関係を調停し、中国・アフガニスタン・パキスタンの三カ国の定期会合メカニズムを提案した⁵⁶。その後3カ国による定期的な外相会談が実現し、2021年8月にタリバンの攻撃によりカブールが陥落するまで続いた。いまでもなおアフガニスタン問題をめぐる中国とパキスタンとの協力が継続している。

アフガニスタン情勢が変化するなか、2021年8月の中国の寧夏での中ロ合同軍事演習「西部・合同2021」も、9月に行われたSCOの軍事演習もアフガニスタン情勢を睨んだ軍事演習と言われている。また2019年12月のインド洋オマーン湾での合同軍事演習に続き、2021年1月に中国、ロシア、イラン三カ国はペルシャ湾で軍事演習を実施した。

さらに西アジアや中央アジアにおける新たな安全保障枠組みについても中国は前向きな姿勢を示すようになってきている。2016年に、当時の中共中央軍事委員会メンバーであり、統合参謀部参謀長の房峰輝（2018年贈収賄の疑いで無期懲役）がアフガニスタンを訪問した際に、中国、アフガニスタン、パキスタン、タジキスタンの4カ国

で反テロ地域同盟を結ぶように提案した⁵⁷という。

タリバンの復権以降、米中両国の対立がエスカレートするなか、アフガニスタン問題をめぐる米中協力の流れは退潮の傾向にある。むしろ、アメリカ、ロシア、中国とパキスタンが参加する“extended troika”会合はまだ続いているが、共通した利益に基づく対策は打ち出せないままである。インドやイランを会合に加えたいというアメリカの提案にはロシアが反対し、また2021年9月8日にアフガニスタンのイスラムタリバンの暫定政権への対応について議論する主要7カ国など22カ国のオンラインの閣僚会議が開かれたが、中国とロシアは不参加であった。

米中対立はアフガニスタンをめぐる多国間協力に対する中国の姿勢に大きな影響を与えている。アフガニスタン情勢を安定させるうえでアメリカや日本を含めた西側先進国との協力が不可欠であると中国は認識していたが、いまでは中ロ両国の協力が基軸となっている。実際のところ、2009年3月に開かれたSCOの拡大会議にはアメリカや日本なども参加したが、2021年のSCOサミットでは、集団安全保障条約機構(CSTO)との合同会議が開催された。

中国もロシアもSCOの資源を結集し、アフガニスタンで役割を果たそうと意気込んでいる。イランが2021年にSCOの正式メンバーとなり、中国、ロシア、パキスタンとイランの4カ国でアフガニスタン情勢を議論する会合が開催されるようになった。しかし、SCOの中においてタリバンとの関係には温度差があり、アフガニスタンと長い国境(1357km)を有しているタジキスタンは依然としてタリバンに対する強硬姿勢を崩していないという。

またBRICSのうち、中国、ロシアとインドの三カ国はアフガニスタンに強い関心を示していることから、BRICSの枠組みでもアフガニスタン情勢に関する議論が行われている。

アフガニスタン情勢がなお極めて不安定であるなかでも、中国はアフガニスタンとの経済関係に関心を払っている。鉱山開発や道路・通信領域への中国の投資は6.3億ドル、貿易領域への直接投資は5億ドルに達している⁵⁸。他方、中国の江蘇省南通からアフガニスタンのハイラターンまでの鉄道は2016年に開通したが、その後戦乱により不通となったままである。2021年9月10日の『環球時報』によると、中国政府は中国とアフガニスタンの貨物輸送を開通させるようアフガニスタンに提案しているという⁵⁹。

最後に付言すれば、アフガニスタン問題で調停外交を行っているのは中国だけではなく、日本もアフガニスタンと周辺国への人道支援に総額220億円を用意するとし

ている⁶⁰。アフガニスタンは王国の回廊となるのか、それとも帝国の墓場なのかという議論があるなか、中国は慎重ながら、アフガニスタンを「王国の回廊」となる希望に託しているようである。中国は2012年から調停外交に乗り出しているが、米中協力の姿勢から、中口連携というスタンスに変貌を遂げている。アフガニスタンから米駐留部隊が撤収したが、中国はトルコなどほかの地域大国のアフガニスタンへの関与に神経をとがらせるなど、自国周辺での大国勢力の軍事浸透を排除するスタンスが顕著に表れている。

5. 中国の調停外交の変化と特徴

21世紀に入ってから、中国は調停外交を積極的に行っている。中国にしてみれば、アジアにおける中国の調停外交は大国としての中国のプレゼンスを高め、また中国の周辺環境の安定化を図り、一帯一路構想を推進する上で重要な役割を果たせる。こうしたことから、中国は積極的に紛争のホットイシューに関与している。

調停外交の展開は胡錦涛時代から動き出しているが、しかし習近平体制になってからその戦略的な意味合いは大きく変化した。胡錦涛政権までの中国のアジア外交は、経済分野を突破口としていたが、習近平体制下では安全保障分野での協力にも力を入れている。中国の位置するアジアの地域紛争が中国の安全保障環境と直結していることから、アジアにおける中国の調停外交は安全保障の色彩が強い。こうした調停外交を切口に、中国と周辺諸国との安全保障協力が推進されているのが実情である⁶¹。そして調停外交を通じて、自国の国境周辺から大国の軍事影響力を排除することも重要な目的の一つとして据えられている。

2018年以降、一帯一路構想がもたらした発展途上国における「債務の罠」が問題視されるようになり、一帯一路構想に対する国際社会の批判が高まり、また「グローバル・サウス」とされる発展途上国も中国の一帯一路構想に対する慎重姿勢が目立つようになった。そして中国自身も、「グローバル発展イニシアティブ (GDI)」、「グローバル安全保障イニシアティブ (GSI)」などの新たなスローガンを打ち出し、中国の一帯一路構想は後退していると一部では見られている。

しかし本稿で論じた調停外交の展開でもわかるように、一帯一路構想が打ち出されてから、中国の調停外交は一帯一路構想の推進とシンクロしながら、後退することなく、調停外交は一帯一路構想を後押ししており、国有企業や私営企業も一帯一路構想

の重要な経済プロジェクトに動員されている。習近平体制のもと、調停外交を介して、外交政策と経済政策との連携が図られ、中国の独自の手法でグローバル・サウスで影響力の拡大を図ろうとしている。

むろん、調停外交がなかなか紛争の解決につながらないなか、一带一路構想に関する経済プロジェクトの推進は独り歩きしており、これはサンクコストとして中国にとって重荷になることも予想される。

ミャンマーの国内紛争にも、アフガニスタン情勢にも多くの国が積極的な外交展開を見せており、調停外交を行っている。調停外交に関しては、スイスやノルウェーの調停外交で見られるいわゆる「補助・促進型のアプローチ (facilitative approach)」と、アメリカやロシアの調停外交に多く見られるような「命令型のアプローチ (directive approach)」がある⁶²とするならば、現段階の中国の調停外交はその中間にあるといえる。調停外交が停戦や平和に結びつけるように、中国はワクチンなどの経済援助をテコにしている。こうした外交努力により中国は紛争当事者へのアクセスという貴重な政治資源を手に入れている。

他方において、ロヒンギャ問題に際する中国の調停外交の在り方などでも明らかとなっているように、調停外交において、中国のリスク回避の姿勢が目立っている。現状維持を目指す中国の調停外交は、西側先進国との理念と価値観と大きく異なり、「調停外交と呼べない」⁶³と国際社会から強く批判されている。

バイデン政権に入ってから、日米豪印が参加する安全保障や経済を協議する枠組みQuadが動き出すなか、中国とロシアの協力が緊密化し、またアフガニスタン問題に関しては中国、ロシア、イランの間の協力も増えている。中国の調停外交には、アジア地域情勢の変化が強く映し出されており、アジア地域情勢にも大きな影響を与えている。

以上

— 注 —

- 1 第20回党大会で示された中国の対外政策については、青山瑠妙「『陣営化』する世界と中国のグローバル・サウス政策」『国際問題』第711号(2023年2月)37-48頁を参照。
- 2 「グローバル・サウス」に関する様々な学術定義については、Sebastian Haug, Jacqueline Braveboy-Wagner & Günther Maihold, “The ‘Global South’ in the study of world politics: examining a meta category,” *Third World Quarterly*, Vol. 42, No. 9 (2021), pp. 1923-1944を参照。

- 3 Mark Wu, “The ‘China Inc.’ Challenge to Global Trade Governance,” *Harvard International Law Journal*, Vol. 57, No. 2 (Spring 2016), pp. 261–324.
- 4 こうした論調については、例えば、Enze Han (<https://fsi.stanford.edu/news/rethinking-china%E2%80%99s-influence-southeast-asia-role-non-state-actors-and-unintended-consequences>) などがある。
- 5 同上。
- 6 本稿における調停外交の定義は、Jacob Bercovitch の定義を修正したものである。Jacob Bercovitch によれば、international mediation とは、“a process of conflict management, related to but distinct from the parties’ own negotiations, where those in conflict seek the assistance of, or accept an offer of help from, an outsider (who may be an individual, an organization, a group, or a state) to change their perceptions or behavior, and to do so without resorting to physical force or invoking the authority of law” である (Jacob Bercovitch, *Theory and Practice of International Mediation* <London: Routledge, 2011>, p. 23)。
- 7 Milena Dieckhoff, “International Mediation: A Specific Diplomatic Tool for Emerging Countries?”, *European Review of International Studies*, Vol. 1, Issue 2 (Summer 2014), pp. 107+.
- 8 Helena Legarda, “China as a Conflict Mediator: Maintaining Stability along the Belt and Road”, *MERICs*, Aug 22, 2018 <<https://merics.org/en/short-analysis/china-conflict-mediator>> 2023 年 1 月 16 日アクセス。
- 9 「外交部非洲之角事務薛冰特使出席非洲之角和平会議」、外交部、2022 年 6 月 22 日 <https://www.mfa.gov.cn/wjdt_674879/sjxw_674887/202206/t20220622_10707873.shtml> 2023 年 1 月 16 日アクセス。
- 10 青山瑠妙「中国外交における『内政不干渉』原則：固持と変容の間に」、『論究ジュリスト』(2021 年秋号) No.37、16-22 頁。
- 11 同上。
- 12 Stephanie Kleine-Ahlbrandt and Andrew Small, “China’s New Dictatorship Diplomacy: Is Beijing Parting with Pariahs?”, *Foreign Affairs*, Vol.87, No.1(January/February 2008), p.38.
- 13 2018 年 2 月、さらに 2 つの少数民族勢力が NCA に調印した。
- 14 日本ミャンマー協会会長・渡邊秀央「新年のご挨拶」日本ミャンマー協会 <http://japanmyanmar.or.jp/shr/pdf/shinnen_2021.pdf> 2023 年 1 月 16 日アクセス。
- 15 謝静「緬甸和平進程視域下的『仮邦地方民族主義』初探」、『東南亜縦横』2020 年第 3 期、70 頁。
- 16 青山瑠妙『中国のアジア外交』(東京大学出版会、2013 年) 253 頁。
- 17 ミャンマー政府は 2011 年より少数民族武装勢力と和平協議を行い、2015 年 10 月 15 日にはカレン民族同盟 (KNU) を始めとする 8 つ武装勢力と停戦合意に至っている (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/danwa/page4_003754.html> 2023 年 1 月 16 日アクセス)。
- 18 北部同盟は 2016 年 11 月に設立された、ミャンマーにおける 4 つの民族的反政府勢力 (アラク軍 < AA >、カチン独立軍 < KIA >、ミャンマー民族民主同盟軍 < MNDAA >、タン民族解放軍 < TNLA >) からなる軍事同盟である。
- 19 「中国亞洲事務特使：望『21 世紀杉龍和平大会』成為緬甸和平進程新起点」CRI Online、2017 年 5 月 24 日 <<http://news.cri.cn/2017-05-24/72a631fe-1986-3d73-d6cd-80ccf9bdeb2e.html>> 2023 年 1 月 16 日アクセス。

- 20 「緬甸第三屆 21 世紀杉龍會議開幕」新華網、2018 年 7 月 11 日 <http://m.xinhuanet.com/2018-07/11/c_1123111712.htm> 2023 年 1 月 16 日アクセス。
- 21 “Myanmar Govt Wants New Round of Talks with Northern Alliance”, The Myanmar Times, <<https://www.mmtimes.com/news/myanmar-govt-wants-new-round-talks-northern-alliance.html>> 2023 年 1 月 5 日アクセス。
- 22 「ミャンマー国軍トップ、少数民族との和平推進強調」『日本経済新聞』2022 年 1 月 1 日。
- 23 「中国外交部亞洲事務特使孫國祥訪問緬甸」、中国駐ミャンマー大使館、<http://mm.china-embassy.gov.cn/xwtd/202108/t20210831_8906423.htm> 2023 年 1 月 16 日アクセス。
- 24 「中国向緬甸克欽叛軍提供一万剂疫苗」rfi, 2021 年 7 月 26 日 <<https://www.rfi.fr/cn/中国/20210726-中国向緬甸克欽邦叛軍提供一万剂疫苗>> 2023 年 1 月 16 日アクセス。
- 25 「緬甸『平行政府』向軍政府宣戰中国首派特使訪緬」自由亞洲電台、2021 年 9 月 8 日 <<https://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/junshiwaijiao/hx-09082021101045.html>> 2023 年 1 月 16 日アクセス。
- 26 「中国特使訪問与当地少数民族武装团体發生軍事衝突的軍政府」PIME Asia News、2021 年 9 月 1 日 <<https://www.asianews.it/news-zh/中国特使访问与当地少数民族武装团体发生军事冲突的军政府-53957.html>> 2023 年 1 月 16 日アクセス。
- 27 「ロヒンギャ早期帰還へ合意 ミャンマーとバングラデシュ」『読売新聞』、2017 年 11 月 24 日。
- 28 「2017 年 4 月 26 日外交部發言人耿爽主持例行記者會」外交部、2017 年 4 月 26 日 <https://www.fmprc.gov.cn/diaoyudao/chn/xwtd/201704/t20170426_8524194.htm> 2023 年 1 月 16 日アクセス。
- 29 2019 年 9 月に公表された国連人権理事会のミャンマー調査団による報告書の用語。
- 30 「中方提出三段階解決緬甸若開邦問題設想」香港商報網、2017 年 11 月 20 日 <https://www.hkcd.com/content/2017-11/20/content_1071578.html> 2023 年 1 月 16 日アクセス。
- 31 「ロヒンギャ帰還、2 年以内、ミャンマー・バングラ合意」『朝日新聞』2018 年 1 月 17 日。
- 32 “China, Myanmar and Bangladesh Reach Positive Consensus on Accelerating the Repatriation of Rohingya Refugees”, reliefweb, <<https://reliefweb.int/report/bangladesh/china-myanmar-and-bangladesh-reach-positive-consensus-accelerating-repatriation>> 2023 年 1 月 16 日アクセス。
- 33 「中華人民共和国和緬甸聯邦共和国聯合新聞公報」新華社、2017 年 4 月 10 日 <http://www.xinhuanet.com/politics/2017-04/10/c_1120783910.htm> 2023 年 1 月 16 日アクセス。
- 34 「中国商務部与緬甸商務部簽署關於建設中緬边境經濟合作区的諒解備忘錄」中華人民共和国商務部、2017 年 5 月 17 日 <<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201705/20170502575934.shtml>> 2023 年 1 月 16 日アクセス。
- 35 「中緬經濟走廊聯合委員會第一次會議在北京召開」中華人民共和国中央人民政府、2018 年 9 月 12 日 <http://www.gov.cn/xinwen/2018-09/12/content_5321276.htm> 2023 年 1 月 16 日アクセス。
- 36 「通訊：緬甸民衆盼望皎漂深水港早日建成」新華社、2020 年 1 月 15 日 <http://www.xinhuanet.com/world/2020-01/15/c_1125466450.htm> 2023 年 1 月 16 日アクセス。
- 37 「皎漂深水港項目合資公司正式成立」『人民日報』2020 年 8 月 10 日。
- 38 「中華人民共和国和緬甸聯邦共和国聯合声明（全文）」中華人民共和国中央人民政府、2020 年 1 月 18 日 <http://www.gov.cn/xinwen/2020-01/18/content_5470512.htm> 2023 年 1 月 16 日アクセス。

- 39 「中国特使訪問与当地少数民族武装团体發生軍事衝突の軍政府」。
- 40 「中国与緬甸軍政府達成協議 將提供逾 600 万美元資助」自由亞洲電台、2021 年 8 月 11 日 <<https://www.rfa.org/mandarin/Xinwen/3-08112021111048.html>> 2023 年 1 月 16 日アクセス。
- 41 青山瑠妙『中国のアジア外交』（東京大学出版会、2013 年）、68 頁。
- 42 李永彪、武兵科「美国撤軍後の中国对阿富汗政策：動因、挑戰与前景」『南亜研究』2016 年第 1 期、75-90 頁。
- 43 趙華勝「中国与阿富汗：中国的利益、立場与觀點」『俄羅斯研究』2012 年第 5 期、3-18 頁。
- 44 肖河「從『發展外交』到深度介入——『一帶一路』倡議下的中国对阿富汗政策」『南亜研究季刊』2016 年第 2 期、25-32 頁。
- 45 苗蓓蓓、薛力「從『最低限度介入』到『有条件積極介入』：論中国对阿富汗政策的調整」『南亜東南亜研究』2021 年第 2 期、37-49 頁。
- 46 富育紅「对中国進一步介入阿富汗問題的思考」『國際關係研究』2014 年第 5 期、81 頁。
- 47 李興、牛義臣「上合組織為何不足以支撐中国西北周边安全戰略」『国家安全研究』2013 年第 4 期。
- 48 「李克強：携手促進阿富汗及地区的安全与繁榮」中華人民共和國中央人民政府、2014 年 10 月 31 日 <http://www.gov.cn/guowuyuan/2014-10/31/content_2773467.htm> 2023 年 1 月 16 日アクセス。
- 49 「李克強：携手促進阿富汗及地区的安全与繁榮」。
- 50 「李克強：携手促進阿富汗及地区的安全与繁榮」。
- 51 「阿富汗：願与中方携手打擊『東伊運』恐怖勢力」Sina 新聞中心、2014 年 12 月 1 日 <<http://news.sina.com.cn/o/2014-12-01/082331227176.shtml>> 2023 年 1 月 16 日アクセス。
- 52 「中国同阿富汗双边關係」外交部 <https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676207/sbgx_676211/>2023 年 1 月 16 日アクセス。
- 53 “As U.S. Exits, China Takes on Afghanistan Role”, *Wall Street Journal*, February 9, 2015.
- 54 “Taliban and Afghan Peace Officials Have Secret Talks in China”, *New York Times*, May 25, 2015.
- 55 2015 年 2 月に、初めての中国・アフガニスタン・パキスタンの戦略対話がカタールで開催された。
- 56 「中国調停下、巴基斯坦和阿富汗同意建立危機管控機制」環球網、2017 年 6 月 26 日 <<https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnK3IvB>> 2023 年 1 月 16 日アクセス。
- 57 青山瑠妙「中国外交における『内政不干涉』原則：固持と変容の間に」。
- 58 「俄羅斯專家分析中国能否在阿富汗实施『一帶一路』項目」Sputnik、2021 年 8 月 26 日 <<https://sputniknews.cn/politics/202108261034352652/>> 2023 年 1 月 16 日アクセス。
- 59 「中国提議研究恢復中阿貨運班列」『環球時報』2021 年 9 月 10 日。
- 60 「アフガン支援 220 億円を用意」『日本經濟新聞』2021 年 9 月 9 日。
- 61 例えばアフガニスタン問題をめぐり、中国は中央アジア諸国との実質的な安全保障協力を強化しようとしている。
- 62 Simon J. A. Mason, “Developing a State’s Mediation Profile: Core Dimensions and Key Questions”, in Anne Hoper and Lars Kirchhoff eds., *Peace Mediation in Germany’s Foreign Policy: Uniting Method, Power and Politics* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2011), pp.29-38.
- 63 “China’s Diplomats are Trying to Broker Peace in Foreign Conflicts; Just Don’t Expect them to Propose Solutions”, *The Economist*, Jun16, 2022 <<https://www.economist.com/>>

china/2022/06/16/chinas-diplomats-are-trying-to-broker-peace-in-foreign-conflicts> 2023 年 1 月
16 日アクセス。